SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

L'HABITAT EN BREF

COLLECTION SYNTHÈSE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES

Octobre 2009

Les habitations à loyer modique (HLM) publiques constituent la plus grande part du parc de logements sociaux au Québec. Ce parc immobilier public s'est développé et a évolué au gré des modifications apportées aux politiques et aux programmes de logement. Au milieu des années quatre-vingt, des pratiques d'action communautaire (PAC) se sont multipliées au sein de ces HLM, d'abord à Montréal, puis dans l'ensemble du Québec. Selon plusieurs experts, le milieu HLM s'avère un lieu éminemment stratégique où l'on peut, par des pratiques d'action communautaire, prévenir les problèmes sociaux et agir sur les déterminants sociaux de la santé et du bien-être.

LES PRATIQUES D'ACTION COMMUNAUTAIRE EN MILIEU HLM

UN CAPITAL D'EXPÉRIENCES ET DE COMPÉTENCES

Les pratiques d'action communautaire en milieu HLM : une définition

Tout projet en milieu HLM visant à renforcer la prise en charge de leur milieu par et pour les résidents, ainsi que tout projet visant à créer des milieux de vie communautaire, sociale et familiale adaptés aux besoins des personnes qui y évoluent. Quatre types d'acteurs principaux sont concernés par les PAC :

- les associations de locataires
- les gestionnaires ou intervenants des offices d'habitation (acteurs internes)
- les organisateurs communautaires des centres locaux de services communautaires (CLSC)
- les intervenants d'organismes communautaires (acteurs externes)

Après environ 35 ans de développement des HLM sous l'égide de la Société d'habitation du Québec (SHQ), et plus de 25 ans de pratiques d'action communautaire dans ces HLM, la SHQ souhaitait disposer d'une étude approfondie sur ces pratiques largement méconnues. Elle en a confié la réalisation à des chercheurs rattachés à l'équipe du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

La recherche comportait trois objectifs principaux : (1) dresser un inventaire des pratiques d'action communautaire sur lesquelles la gestion du parc HLM public mise pour répondre aux besoins de services de la population résidante; (2) en circonscrire les principaux aspects ainsi que les enjeux sous-jacents; (3) examiner le rôle et l'importance de ces pratiques dans l'atteinte des objectifs poursuivis par le programme d'habitations à loyer modique.

Québec

L'ÉVOLUTION DU MILIEU HLM

Le milieu HLM est organisé en fonction de deux catégories de résidents : les personnes âgées et les familles, cette dernière catégorie incluant également les personnes seules. Au cours des deux dernières décennies, des changements sont survenus dans le profil des locataires : le nombre de résidents issus de l'immigration – surtout dans les HLM destinés aux familles – a augmenté, l'âge des résidents vivant dans les HLM pour personnes âgées aussi, de même que le nombre de locataires ayant des problèmes de santé mentale ou vivant des problèmes multiples. Ces changements ont contribué à complexifier l'intervention en milieu HLM. De plus, l'abolition des loyers plafonds en 1982 – qui a en partie suscité l'exode des travailleurs –, la modification des critères d'attribution en 1990 – qui a favorisé la venue des personnes les plus économiquement défavorisées – et la fin de la construction des HLM en 1994 semblent aussi avoir contribué à cette évolution. Toutes ces transformations ont pu, entre autres, avoir pour effet de rendre la vie associative et la mobilisation des résidents plus difficiles.

MÉTHODOLOGIE

La recherche a été menée en deux étapes. En premier lieu, une recension d'écrits a été faite et une grille analytique, relative aux pratiques d'action communautaire en milieu HLM, a été élaborée. La deuxième étape a été réalisée sur la base d'une méthodologie mixte : quantitative et qualitative. Un comité consultatif, formé de représentants de la SHQ, des offices municipaux d'habitation (OMH) de Montréal et de Québec, de la Fédération des locataires de HLM du Québec et du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ), a été constitué dès le début du processus afin de soutenir l'équipe de recherche.

La démarche quantitative

Un questionnaire a été élaboré puis prétesté auprès de dix offices. Il a par la suite été expédié à tous les OMH du Québec, soit 547 au moment de la recherche. Les données recueillies sur les PAC ont ensuite été classées dans une grille d'analyse selon les critères suivants : les domaines d'intervention, les formes organisationnelles, les types d'approche, les stratégies de base et les grands enjeux.

La démarche qualitative

Afin de bien saisir la richesse des compétences et des expériences que représentent les PAC en milieu HLM, 57 entrevues individuelles ont été réalisées dans 13 OMH, dont 8 avaient un nombre de logements supérieur à 1 000 (Montréal, Trois-Rivières, Saguenay, Gatineau, Sherbrooke, Québec, Longueuil et Laval). Par ailleurs, 5 autres territoires – choisis pour leurs pratiques considérées comme innovantes – ont également été l'objet d'entrevues dans des offices comprenant entre 101 et 999 logements (Châteauguay, Lévis, Magog, Rivière-du-Loup et Mont-Joli). Ces entrevues ont été menées auprès des quatre types d'acteurs (voir l'encadré) engagés dans les PAC en milieu HLM. Par ailleurs, pour mieux cerner les pratiques de la région montréalaise, trois entrevues dans chacune des six sous-régions du territoire ont été réalisées.

PRINCIPAUX CONSTATS

Les résultats de la démarche quantitative

Au total, 310 OMH sur 547 ont répondu au questionnaire. De ceux-ci, 132 ont répondu positivement quant à l'existence, en octobre 2004, de PAC destinées aux locataires. Ces 132 OMH représentent 78,5 % de tous les locataires en milieu HLM. Un total de 685 PAC en milieu HLM a été répertorié. Toutefois, le nombre réel est fort probablement supérieur étant donné que plusieurs offices n'ont pas considéré les associations de locataires comme des pratiques d'action communautaire.

On sait que la taille des offices varie considérablement : 80 % des OMH comptent moins de 50 logements et ne représentent que 13 % du parc locatif; à l'opposé, un très petit nombre d'OMH de grandes tailles (1,5 %) gère 60 % des HLM disponibles au Québec. Ce sont les OMH de grandes tailles qui ont davantage rempli le questionnaire, ce qui explique que l'enquête a rejoint un pourcentage plus faible d'offices que d'unités locatives. La présence de PAC au sein d'OMH de petite taille est relativement faible (environ 30 %). En effet, ces petits offices ne disposent que de peu de ressources pour soutenir les résidents dans la mise sur pied des PAC.

Les caractéristiques des PAC

Une proportion significative d'activités dans l'ensemble des PAC répertoriées vise les personnes âgées (61,3 %). Cela pourrait s'expliquer par le fait que les HLM pour personnes âgées sont plus homogènes que les HLM destinés aux familles, ce qui facilite l'organisation d'activités. Par ailleurs, dans les HLM pour familles, les interventions sont plus ciblées, visant par exemple les jeunes, les femmes ou les communautés culturelles. La prépondérance des loisirs et des activités récréatives ressort clairement (65 %). Par ailleurs, la proportion de PAC qui concerne l'intervention sociale – soutien social, aide à la vie courante, soutien de première nécessité, séances d'information, services de transport, etc. – est plus élevée dans les grands offices. Il s'agit probablement d'un reflet des problématiques sociales, économiques et culturelles qui sont plus nombreuses et plus complexes en milieu urbain.

Les résultats de la démarche qualitative

L'analyse des résultats qualitatifs a permis de constater la richesse des données et la nécessité de construire une deuxième grille pour avoir un regard différent, mais complémentaire, sur les pratiques d'action communautaire. La démarche consistait à mettre les PAC en contexte selon un espace d'intervention. Ces espaces pouvaient correspondre, par exemple, au territoire d'un OMH, d'un quartier ou même d'une municipalité.

Les entrevues réalisées ont conduit à distinguer deux modèles de développement de PAC. Le modèle le plus fréquent con-

cerne le milieu de vie et s'adresse avant tout à la communauté d'appartenance que constituent les locataires d'un même HLM. Au sein de ce modèle, on trouve autant de projets pour l'ensemble des locataires (comme à l'OMH de Lévis) que de projets destinés plus spécifiquement aux familles ou aux aînés. L'action communautaire territorialisée représente l'autre modèle; elle dépasse les frontières de l'OMH. Les OMH, les associations de locataires, les organisateurs communautaires en CLSC et les organismes communautaires y jouent habituellement un rôle important. La base territoriale de ces projets est plus ample et leurs visées d'intervention sociale vont bien au-delà du milieu HLM (le cas du quartier Petite-Bourgogne à Montréal représente bien ce type de pratiques). Précisons que ces deux modèles ne sont pas mutuellement exclusifs. Ainsi, à l'OMH de Montréal et à celui de Québec, les deux modèles de développement cohabitent. De même, dans les expériences les plus achevées du premier modèle de développement – celles de Lévis, de Trois-Rivières et de Mont-Joli –, on peut discerner une ouverture à la communauté extérieure.

L'expérience de Lévis

Le parc HLM de Lévis est composé de 899 logements, auxquels s'ajoutent 171 unités de supplément au loyer. Au cours des années quatre-vingt-dix, après avoir constaté une augmentation des problèmes sociaux, l'OMH de Lévis a lancé ce que l'on a appelé « un chantier de développement social, humain et collectif ». L'objectif était de briser la chaîne des échecs, de contrer l'exclusion sociale, d'amoindrir la dépendance au milieu HLM et de créer un lieu d'épanouissement individuel et collectif.

L'OMH de Lévis est devenu un acteur pivot des PAC qui sont la résultante d'une intervention communautaire concertée. L'Office a su s'allier avec les intervenants du milieu, tels le CLSC, les organismes communautaires et même la commission scolaire. Il est à noter par ailleurs que l'Association des locataires de l'Office municipal de Lévis (ADL) gère l'ensemble du budget de fonctionnement affecté à la vie associative afin d'offrir des services collectifs. En concertation avec l'Association des locataires, l'Office a notamment mis au point un projet qui s'adressait à 15 jeunes en situation de décrochage scolaire et social. Durant toute l'année 2005, à raison de 30 heures par semaine, ces jeunes se sont préparés à partir en Équateur pour un voyage humanitaire d'un mois. Une vidéo de cette expérience, qui leur a permis de sortir de leur quotidien et de s'ouvrir à de nouvelles réalités, a été tournée là-bas. L'OMH a aussi piloté le projet *« Mon chez-moi, c'est mon affaire »*, afin que les jeunes ne deviennent pas de futurs locataires de HLM; un groupe de jeunes a ainsi pu concrétiser son rêve de participer à un cours de plongée sous-marine et de faire un voyage en Floride, dans le but de développer son autonomie.

Des gestes ont aussi été posés pour gérer la croissance des problèmes en santé mentale. Cela a été rendu possible grâce à un partenariat étroit avec le CLSC Desjardins qui a embauché deux intervenants à temps plein pour cette clientèle. Cela a prévenu bon nombre d'hospitalisations et a également permis la mise sur pied de deux projets de logements sociaux destinés aux personnes ayant des problèmes de santé mentale.

L'expérience de la Petite-Bourgogne

Le modèle d'action communautaire territorialisée correspond bien aux pratiques implantées dans les quartiers Saint-Henri et Petite-Bourgogne, où l'on trouve une grande concentration de HLM. Les PAC s'y sont développées et enracinées dans un tissu communautaire fort, Petite-Bourgogne étant caractérisée par la solidité de son réseautage. La Table de concertation qui œuvre dans ce quartier y joue notamment un rôle central depuis la fin des années soixante-dix. Cependant, avec le changement de clientèle, davantage issue de l'immigration, le défi consiste maintenant à mobiliser les leaders de la nouvelle communauté de résidents.

L'OMH de Montréal, les organismes communautaires et les organisateurs communautaires du CLSC de Saint-Henri ont fortement contribué à consolider les liens entre les membres des familles du quartier. L'OMH y a notamment hébergé plusieurs organismes communautaires : une table de concertation, une banque alimentaire, une maison de jeunes et deux centres de la petite enfance.

Caractéristiques des PAC : quelques résultats*

CATÉGORISATION

Domaines d'intervention

- 61,3 % rejoignent des personnes âgées

Formes organisationnelles

- 41,9 % ont au moins deux des quatre types d'acteurs
- 73 % des PAC impliquent des associations de locataires

ANALYSE

Types d'approches

- 66,6 % sont centrées sur le milieu HLM en général
- En milieu HLM familles, 35,4 % des PAC s'adressent aux individus

Stratégies de base

- 78 % visent l'amélioration de la qualité de vie

DÉTERMINATION

Enjeux

- 59 % font référence à la consolidation du lien social
- 20 % à l'appropriation du pouvoir
- 11,8 % à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- 8,5 % visent l'accompagnement social

* Les pourcentages apparaissant dans le tableau représentent la proportion des PAC concernées par l'étude.

Il y a quelques années, la communauté a dû faire face à de multiples problèmes. C'est dans ce contexte difficile qu'une grand-mère a contribué au regroupement des voisins du parc Campbell. Au départ, il s'agissait d'organiser des activités pour les familles vivant à proximité du parc. Le moyen: mobiliser les femmes du quartier et organiser, entre autres, des activités de loisirs et d'aide aux devoirs pour les enfants. Par la suite, une association a été formée, parce que c'était la seule façon de garder la salle communautaire.

L'Association a permis de regrouper des femmes qui, aujourd'hui, se sont jointes à de nombreuses organisations du quartier, en étant membres, par exemple de conseils d'administration d'organismes communautaires. Ces femmes ont ainsi pu sortir de l'isolement; elles ont eu une influence sur leur milieu de vie et ont élargi leur engagement au-delà de leur lieu de résidence.

ORIENTATIONS PRÉCONISÉES

En conclusion, les auteurs de l'analyse recommandent l'adoption d'orientations et de mesures susceptibles de faciliter encore davantage les PAC en milieu HLM. L'approche se veut fondée sur un modèle de développement de l'action communautaire qui privilégie l'intégration du milieu HLM dans le territoire municipal et sur un processus d'innovation sociale appuyé sur des orientations publiques bien définies. Les recommandations sont regroupées autour des quatre enjeux qui ont servi à l'analyse.

- **La consolidation du lien social**, ce qui suppose qu'il faut prévoir des ressources et des espaces suffisants pour tenir des activités qui favorisent les bonnes relations entre les résidents et qui sont accessibles aux gens de l'extérieur; les pratiques doivent aussi répondre aux problématiques liées à la diversité culturelle des HLM.
- **L'appropriation du pouvoir**, un aspect jugé central qui commande non seulement une consolidation des instances accessibles aux résidents, mais également la mise en place de moyens permanents pour développer, grâce à de la formation et à un soutien adéquat, leur capacité à agir sur leur milieu de vie.
- **Le développement de l'accompagnement social,** dont on a constaté la grande importance et qui devrait se faire selon un plan de développement social et communautaire, encadré par les offices, permettant l'émergence de projets intersectoriels.
- **La lutte contre la pauvreté et l'exclusion**, dont le lien manifeste avec la question du logement devrait être pleinement reconnu afin de conduire à une approche stratégique et intersectorielle de tous les partenaires.

CONCLUSION

La présente étude a permis d'établir que les acteurs locaux, malgré leurs ressources limitées, ont accumulé au cours des années un imposant capital d'expériences et de compétences en ce qui a trait aux pratiques d'action communautaire en milieu HLM. C'est ainsi que les PAC sont devenues la concrétisation d'un processus d'innovation sociale au sein de l'institution publique qu'est l'OMH.

Comme la recherche le démontre, les associations de locataires jouent un rôle clé dans le développement d'un sentiment d'appartenance, favorisant à la fois l'ouverture aux autres et l'entraide entre les locataires. De nombreux organismes communautaires présents dans le territoire plus large d'intervention peuvent devenir, chacun dans son domaine, des partenaires de ces pratiques. Les modèles répertoriés, l'un centré sur le milieu HLM, l'autre interagissant avec les milieux environnants, sont, en fait, complémentaires et conduisent à une intégration sociale mutuellement bénéfique.

Pour les auteurs, ces constats sont des plus significatifs: ils permettent de conclure que l'État québécois gagne à soutenir le développement des PAC. Les recommandations des auteurs, classées en fonction des enjeux identifiés, mettent notamment l'accent sur les ressources et les moyens nécessaires pour assurer la sauvegarde des expériences et des instruments développés, tout en favorisant un plan de développement social et communautaire défini par et pour chacun des milieux concernés. □

PUBLICATIONS

MORIN, Paul, François AUBRY et Yves VAILLANCOURT (LAREPPS – UQAM). *Les pratiques d'action communautaire en milieu HLM – Inventaire analytique*. Société d'habitation du Québec, mai 2007.

MORIN, Paul et Yves VAILLANCOURT (LAREPPS – UQAM). *Les pratiques d'action communautaire en milieu HLM – Approche méthodologique*, mai 2007.

CHARGÉS DE DOSSIER

Claude ROY, urbaniste, Direction de la planification, de la recherche et du développement.

Jacques TRUDEL, conseiller principal au développement de l'expertise, Direction de la planification, de la recherche et du développement (pour l'approche méthodologique).

NOUS BÂTISSONS DU MIEUX-VIVRE
www.habitation.gouv.qc.ca

Montréal: 514 873-8775
Québec: 418 643-4035
Sans frais: 1 800 463-4315

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est l'organisme du gouvernement québécois responsable des politiques et des programmes en matière d'habitation. De par sa Loi, la SHQ a la responsabilité de conseiller le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec. Aux fins de son mandat, la SHQ exécute ou fait exécuter des recherches, études, enquêtes ou inventaires sur les besoins et les conditions d'habitation de la population et en assume la diffusion auprès de ses partenaires.

Selon la mission qui lui est confiée, en plus de faciliter aux citoyens l'accès à un logement adéquat et de promouvoir l'amélioration de l'habitat, la SHQ doit favoriser le développement et la reconnaissance du savoir-faire québécois en habitation. Elle est ainsi habilitée à servir de référence et à jouer un rôle de catalyseur dans la recherche en habitation au Québec, en collaboration avec l'ensemble des intervenants du secteur.

ISSN 1495-9526 L'habitat en bref (version imprimée)
ISSN 1911-1770 L'habitat en bref (en ligne)
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2009
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2009

© Gouvernement du Québec, 2009

Société d'habitation Québec